



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נתוני רקע לדיון בחלופות להכרה בהוצאות טיפול בילדים בישראל

מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

י"ח באייר תשס"ט

12 במאי 2009

כתיבה: אורלי אלמגור-לוטן ואליעזר שוורץ

אישור: הודיה קין, ראש צוות

מבוא

מסמך זה נכתב לוועדה לקידום מעמד האישה לקראת דיון בנושא "הכרה בהוצאות טיפול בילדים- בחינת חלופות". במסמך מוצגים נתוני רקע לדיון, לרבות נתונים על תעסוקה בקרב נשים, הסדרים קיימים לטיפול בילדים ועלותם וכן נתונים על חבות המס של נשים בהתאם לרמת ההכנסה ונקודות הזיכוי. להרחבה בנושא הכרה בהוצאות טיפול בילדים ניתן לפנות למסמכים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין זה.¹

להלן ההגדרות שישמשו במסמך זה:²

- **כוח העבודה האזרחי:** אנשים בני 15 ומעלה אשר מועסקים או חיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לסקר. תלמידים, מתנדבים, עקרות בית, אנשים שאינם מסוגלים לעבוד, אנשים החיים מקצבאות ובני משפחה העובדים ללא תשלום פחות מ-15 שעות בשבוע אינם כלולים בכוח העבודה.
- **שיעור ההשתתפות בכוח העבודה:** שיעור האנשים השייכים לכוח העבודה בכלל האנשים בגיל העבודה (מעל גיל 15) בקבוצת אוכלוסייה מוגדרת.
- **מועסקים:** אנשים שעבדו שעה אחת לפחות בשבוע לפני הסקר.
- **עובדים במשרה מלאה:** עובדים שעבדו 35 שעות או יותר בשבוע שקדם לסקר.
- **עובדים במשרה חלקית:** עובדים שעבדו 1-34 שעות בשבוע שקדם לסקר.

1. נתוני תעסוקה

אחת השאלות שעלתה בדיונים הקודמים של הוועדה לקידום מעמד האישה בנושא זה נוגעת למידת ההשפעה שעשויה להיות להכרה כזו על שילוב נשים בשוק העבודה. כדי לתת מענה לשאלה זו יש לבחון את הנתונים על שיעורי התעסוקה הנוכחיים של אמהות לילדים קטנים ואת הסיבות לאי השתתפותן בכוח העבודה. בטבלה הבאה יוצגו נתונים על היקף התעסוקה ומאפייני התעסוקה של אמהות לילדים מתחת לגיל חמש.

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 156) (זיכוי ומענק בעד טיפול בילדים), התשס"ז-2007 – ניתוח כלכלי. כתיבה: אליעזר שוורץ, 6 ביוני 2007; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטבות מס להורים עובדים בגין הוצאות טיפול בילדיהם – סקירה משווה. כתיבה: אורלי לוטן, 11 ביוני 2007.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2007, www.cbs.gov.il, תאריך כניסה: 12 במאי 2009.



**שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, שיעור התעסוקה ומאפייני התעסוקה של
אמהות לילדים מתחת לגיל חמש:³**

גילאי שנתיים עד חמש			מתחת לגיל שנתיים			גיל הילד הצעיר
נשים ערביות	נשים יהודיות	סה"כ נשים	נשים ערביות ⁴	נשים יהודיות	סה"כ נשים	
28.8% (9.6%)	82.9% (6.6%)	67.6% (6.9%)	25.6% (3.1%)	71.6% (8%)	60.8% (8.2%)	שיעור השתתפות בכוח העבודה (מתוכן: בלתי מועסקות)
26.1%	77.4%	62.9%	23.2%	65.9%	55.8%	שיעור המועסקות מכלל האוכלוסייה
39.6%	64.2%	61.3%	40.1%	61.4%	59.4%	מתוך המועסקות: משרה מלאה
60.4%	35.8%	38.7%	59.9%	38.6%	40.6%	מתוך המועסקות: משרה חלקית

מהטבלה עולה כי שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של אמהות לילדים קטנים משתנים מאוד בין נשים יהודיות וערביות (בדומה לשיעור ההשתתפות בקרב כלל הנשים): שיעור ההשתתפות של האמהות היהודיות גבוה פי שלושה משיעור ההשתתפות של האמהות הערביות, בשתי קבוצות הגיל.

יצוין, כי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של כלל הנשים בגילאי העבודה העיקריים (25-54) עומד על 72% - שיעור הגבוה משיעור ההשתתפות בקרב סך הנשים (יהודיות וערביות) בכל קבוצה (60.8% בקרב אמהות לילדים מתחת לגיל שנתיים ו-67.6% בקרב אמהות לילדים בגילאי 2-4).

שאלה נוספת העולה בהקשר לדיון בהכרה בהוצאות הטיפול בילדים היא האם עלויות הטיפול בילדים הן חסם המונע יציאת נשים לעבודה ואם כן – באיזו מידה. מקור המידע המרכזי שלנו לעניין נתונים על תעסוקת נשים הם סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סקרים אלו אינם נותנים מענה לשאלה ספציפית זו, אולם הם מאפשרים לקבל אומדן על שיעור הנשים אשר אינן בכוח העבודה בשל טיפול בילדים או במשק הבית.

בסקר כוח אדם האחרון מוצגים נתונים על הסיבות לאי-השתתפות בכוח העבודה. בטבלה הבאה מרוכזות הסיבות העיקריות לאי-השתתפות בכוח העבודה בקרב נשים בגילאים 25-44. בחרנו בקבוצת גיל זו, שכן אנו מניחים כי מרבית האמהות לילדים קטנים שייכות לה.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם לשנת 2007, לוח 6.1. בתוך: אתר האינטרנט של הלמ"ס: www.cbs.gov.il תאריך כניסה: 11 במאי 2009.

⁴ נתוני הלמ"ס מתייחסים לנשים בנות דתות אחרות, אולם רובן ערביות.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סיבות עיקריות לאי-השתתפות בכוח העבודה בקרב נשים בגילאי 25-44, לפי גיל

גילאי 44-35		גילאי 34-25		סיבה לאי-השתתפות בכוח העבודה
אחוז	מספר (באלפים)	אחוז	מספר (באלפים)	
2.5%	2.7	10%	14.8	לימודים
3.9%	4.4	4%	6.3	חיפשו עבודה ולא מצאו
77%	86.2	69%	101.6	טיפול בילדים ו/או במשק הבית
18.5%	18.9	17%	25.2	אחר/לא ידוע
100%	112.2	100%	147.9	סה"כ נשים שאינן בכוח העבודה

מהטבלה עולה כי הסיבה העיקרית לאי-השתתפות בכוח העבודה בקרב נשים בגילאי 25-44 היא טיפול בילדים ו/או במשק הבית. יודגש, כי שיעור זה מתייחס לנשים, ולא בהכרח לאמהות, אולם ניתן בהחלט להניח כי הסיבה של טיפול בילדים היא שכיחה אף יותר בקרב אמהות. חשוב להבהיר כי הטבלה מתייחסת לטיפול בילדים ולא לעלויות הטיפול בהם, וברור כי לבחירה להישאר בבית ולטפל בילדים יש סיבות נוספות לבד מעלות שליחתם למסגרת חוץ-ביתית. כלומר, הבחירה להישאר בבית ולטפל בילדים אינה בחירה כלכלית בלבד.

2. הסדרים קיימים לטיפול בילדים ועלותם

טיפול בילדים יכול להיעשות ללא תשלום, לרוב על-ידי אחד ההורים או על-ידי בן-משפחה אחר, או בתשלום. ההסדרים הרווחים בישראל לטיפול בתשלום הם: מטפלת, מעון יום, משפחתון או פעוטון וגן. טיפול על-ידי בן משפחה או מטפלת רווח בגילאים הצעירים יותר ושכיחותו יורדת עם העלייה בגיל.⁵

לעניין עלויות הטיפול בילדים ניתן להבחין בין שלוש קבוצות גיל עיקריות:

- ילדים מתחת לגיל 3 יכולים להיות מטופלים במסגרות פרטיות או במסגרות שבפיקוח (וסבסוד) משרד התמ"ת (מעונות יום ומשפחתונים).
- ילדים בגילאי 3-5 מטופלים בגני ילדים פרטיים או בגני ילדים שבפיקוח (וסבסוד) משרד החינוך (גן טרום-טרום חובה וגן טרום חובה).
- ילדים מעל גיל 5 משתייכים לגני ילדים (גן חובה) של משרד החינוך.

עלות הטיפול בילדים מתחת לגיל שלוש משתנה בהתאם למסגרת הטיפול הנבחרת (פרטית או בפיקוח), גיל הילד ומקום המגורים. טווח התשלום עבור ילדים מתחת לגיל שלוש השוהים במסגרת פרטית אינו קבוע ויכול לנוע בין 1,500 ש"ח לחודש עבור גן או משפחתון ועד יותר מ-5,000 ש"ח לחודש עבור מטפלת. בדומה לכך, גם התשלום עבור גני ילדים פרטיים לגילאי 3-5 נקבע באופן חופשי והוא משתנה בין גנים באזורים שונים בארץ.

⁵ אסנת פיכטלברג-ברמץ, מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן, אומדנים לשנת 2007. משרד התמ"ת, מינהל מחקר, תכנון וכלכלה, אפריל 2008. בתוך: <http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/9F9493F5-56B8-4F82-A48B-CDB0CF41724B/0/X8368.pdf> תאריך כניסה: 12 במאי 2009.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

גובה התשלום עבור ילדים השוהים במסגרות המפוקחות על-ידי התמ"ת נקבע בעיקר לפי הכנסת ההורים ומספר הילדים במשפחה ונע בין מאות בודדות של שקלים לחודש ועד לכ-1,800 ש"ח.⁶

ילדים השוהים במסגרות שבפיקוח משרד החינוך זכאים לחינוך חובה. עם זאת, גני הילדים שבפיקוח משרד החינוך פועלים עד שעות הצהריים בלבד, והרחבת שעות הטיפול בילדים כרוכה בתשלום נפרד עבור צהרון. יתר על כן, חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949 קובע כי המדינה אחראית למתן חינוך חובה חנים לכל ילד בישראל מגיל 3 ועד גיל 17, אולם יישומו בקרב בני 3-4 הוא חלקי בלבד (כ-40% מהילדים בני 3-4 זכאים כיום לחינוך חנים מתוקף צו אשר החיל עליהם את החוק).⁷

אם כן, עיקר עלויות הטיפול בילדים הן עבור ילדים מתחת לגיל שלוש. כיום מטופלים כ-190,000 תינוקות ופעוטות בגילאים אלו במסגרות שונות בתשלום, כ-90,000 מהם במסגרות בפיקוח ממשלתי (כ-1,600 מעונות יום וכ-3,000 משפחתונים) וכ-100,000 במסגרות פרטיות. בשנים האחרונות נעשה מאמץ מצד הממשלה להגדיל את היצע המסגרות שבפיקוח משרד התמ"ת, בהנחה שהגדלת מספר הילדים המטופלים בהם תאפשר ליותר אמהות לילדים בגיל הרך לעבוד.⁸

כ-80% מהורי הילדים הנמצאים במעונות היום ובמשפחתונים המפוקחים על-ידי אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת זוכים לסבסוד בשכר הלימוד. השתתפות המדינה בשכר הלימוד היא בשיעור של כ-54% בממוצע, ורוב תקציב האגף מופנה להשתתפות זו. הטבלה שלהלן מפרטת את תקציב האגף בשנים האחרונות:⁹

תקציב האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת, 2004-2008 (במיליוני ש"ח)¹⁰

2008	2007	2006	2005	2004	
562.2	476.9	407.1	336.7		תקציב מקורי
597.0	510.9	454.8	365.5	331.5	תקציב מאושר
562.6	494.8	434.0	349.0	327.5	ביצוע

⁶ לפירוט המחירים המלא ראו אתר האינטרנט של משרד התמ"ת: <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/0954DA3B-3267-4154-9307-3BA4464B455D.htm> תאריך כניסה: 12 במאי 2009.

⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות בעבודתה של ועדת החינוך, כתיבה: יובל וורגן, 19 במרס 2009.

⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות מרכזיות בעבודת הוועדה לזכויות הילד. כתיבה: אתי וייסבלאי. 26 במרס 2009; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תעריפי שכר הלימוד במשפחתונים שבפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – תיאור וניתוח. כתיבה: אליעזר שוורץ, 15 בספטמבר 2008.

⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תעריפי שכר הלימוד במשפחתונים שבפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – תיאור וניתוח. כתיבה: אליעזר שוורץ, 15 בספטמבר 2008.

¹⁰ תקציב האגף מעוגן בתקציב משרד התמ"ת בתחום פעולה "האגף לתעסוקת נשים" (מס' סעיף 14-36). הנתונים על התקציב המאושר וביצוע התקציב לקוחים מדוח ביצוע תקציב המדינה, המפורסם על-ידי החשב הכללי בסוף כל שנת כספים; נתוני התקציב המקורי מתבססים על המופיע באתר האינטרנט של משרד האוצר.



3. האפקטיביות של הטבות מס בגין הוצאות טיפול בילדים

הטבות המס העיקריות הנהוגות במערכת המס הישראלית הן "ניכוי מס" ו"זיכוי מס". ניכוי המס משפיע על קביעת ההכנסה החייבת במס (בסיס המס), כך שהתרת ניכוי הוצאות מקטינה למעשה את ההכנסה החייבת במס ובעקיפין את סכום המס הנדרש לתשלום (חבות המס). זיכוי מס נעשה לאחר שנקבעה חבות המס, דהיינו גובה המס הנדרש לתשלום. משמעות זיכוי מס היא הקטנה ישירה של הסכום שנקבע לתשלום בגובה הזיכוי שנקבע, כפי שנעשה באמצעות נקודות זיכוי.

הפסיקה שניתנה לאחרונה בבית המשפט העליון,¹¹ הכירה (בכפוף לתנאים וההסתייגויות המופיעים בפסיקה) באפשרות לנכות הוצאות בגין טיפול בילדים בעת חישוב ההכנסה החייבת במס. בין היתר נקבע בפסיקה כי הניכוי בגין הוצאות אלו ייעשה ממשכורתם של שני בני הזוג. אחת הטענות שהועלו בהקשר לפסיקה זו היא, שההכרה בניכוי הוצאות אלו מיטיבה בעיקר עם מי שמשכרים ברמות שכר גבוהות יחסית. בהתאם לטענה זו מי שאינו מגיע לסף המס לא יוכל לממש ניכוי זה שכן ממילא הכנסתו אינה מגיעה לרמה החייבת במס.

גם בהקשר להטבה שניתנת באמצעות זיכוי מס (נקודות זיכוי) כפי שהוצע בעבר בהצעות חוק שונות, יש לבחון האם ההטבה תסייע גם למי שמשכרים ברמות שכר נמוכות יחסית. כדי לבחון את ההשפעה האפשרית של הטבת מס בגין הוצאות הטיפול בילדים על בעלי ההכנסות הנמוכות, נציג מספר נתונים על מדרגות המס וסף המס לשנת 2009, בהתאם להכנסה החודשית ולנקודות הזיכוי.

מדרגות המס לשנת 2009¹²

רמת הכנסה החודשית	טווח המדרגה	שיעור המס	המס לכל מדרגה	מס מצטבר
עד 4,590	4,590	10%	459	459
8,160-4,591	3,570	15%	536	995
12,250-8,161	4,090	23%	941	1,935
17,600-12,251	5,350	30%	1,605	3,540
37,890-17,601	20,290	34%	6,899	10,439
37,891 ומעלה		46%		

מהטבלה עולה כי שיעורי המס ברמות ההכנסה הנמוכות קטנים יחסית, ויש לבחון האם בהינתן נקודות הזיכוי הקיימות, בעלי ההכנסות הנמוכות ייהנו מהטבת מס נוספת בגין הוצאות הטיפול בילדים.

¹¹ ע"א 4243/08 פקיד שומה גוש גן נ' ורד פרי, 3 באפריל 2009.

¹² ע"פ לוח עזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת ושכר עבודה, אתר רשות המיסים: <http://ozar.mof.gov.il/taxes/nikuim2009/mainpage.htm>, כניסה ב-12 במאי 2009.



סך המס בהתאם למספר נקודות הזיכוי

מצב משפחתי	מספר נקודות זיכוי ¹³	שווי נקודות הזיכוי ¹⁴	סך המס
גבר	2.25	443	4,433
אישה ללא ילדים מזכים	2.75	542	5,142
אישה + ילד	3.75	739	6,455
אישה + 2 ילדים	4.75	936	7,768
אישה + 3 ילדים	5.75	1,133	8,761
אישה + 4 ילדים	6.75	1,330	9,618

מהטבלה עולה כי ככל שמספר נקודות הזיכוי העומדות לרשות אדם כלשהו גבוה יותר, כך סך המס (ההכנסה המינימאלית החייבת במס) שלו גבוה יותר. משמעות הדבר היא שהטבת מס בגין הוצאות טיפול בילדים אינה בהכרח יעילה עבור מי שהכנסתו נמוכה יחסית שכן הוא ממילא אינו חייב במס בגין נקודות הזיכוי שכבר עומדות לזכותו. לדוגמא: אם לשלושה ילדים מתחת לגיל 18 המשתכרת בגובה השכר הממוצע במשק, אינה חייבת בתשלום מס, שכן סך המס שלה (8,761 ש"ח) גבוה מהשכר אותו היא משתכרת.¹⁵

מאומדן שנעשה במינהל הכנסות המדינה שבמשרד האוצר עולה כי בשנת 2009 66% מהנשים המועסקות ו-39% מהגברים המועסקים צפויים להשתכר מתחת לסף המס,¹⁶ וממילא לא ייהנו מהטבת מס בגין הוצאות טיפול בילדים (אלא אם כן ההטבה הייתה ניתנת כמענק/מס הכנסה שלילי). סביר להניח כי בחלק מהמקרים מדובר על משפחות בהן שני בני הזוג אינם מגיעים לסף המס, כך שגם מתן האפשרות לחלוקת ההטבה, או להעברתה בין בני הזוג לא תשיג את מטרתה.

¹³ בגין כל ילד עד גיל 18 ניתנת נקודת זיכוי אחת מעבר לנקודות הבסיסיות. ייתכן ולחלק מהאימהות ישנן נקודות זיכוי נוספות כגון בגין תואר אקדמי, כך שסך המס שלהן ישתנה בהתאם.

¹⁴ שווי נקודת זיכוי בשנת 2009 הוא 197 ש"ח.

¹⁵ מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בחודש פברואר עמד השכר הממוצע במשק למשרת שכיר של עובדים ישראלים על 7,908 ש"ח. ראו:

http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200926090, כניסה ב-12 במאי 2009.

¹⁶ טניה סלובודניצקי, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, דוא"ל, 12 במאי 2009.

